Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 145

Wijziging van de Advocatenwet, de Gerechtsdeurwaarderswet en de Wet op het notarisambt in verband met het doorberekenen van de kosten van toezicht en tuchtrechtspraak aan de beroepsgroepen (Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 juli 2014 en het nader rapport d.d. 3 februari 2015, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 mei 2014, no. 2014000997, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Advocatenwet, de Gerechtsdeurwaarderswet en de Wet op het notarisambt in verband met het doorberekenen van de kosten van toezicht en tuchtrechtspraak aan de beroepsgroepen (Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de kosten van het toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders en de kosten van tuchtrechtspraak van advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders door te berekenen aan de beroepsgroepen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de wenselijkheid van het volledig doorberekenen van de kosten. Zij wijst erop dat zowel de beroepsgroep als de staat belang hebben bij toezicht en tuchtrecht en daarvoor verantwoordelijkheid dragen. Ook merkt zij op dat de kosten die worden doorberekend hoog zijn, zeker nu het beroepsgroepen betreft die niet omvangrijk zijn. Dit roept vragen op over de proportionaliteit van de doorberekening. Zij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen. Daarnaast maakt de Afdeling opmerkingen over het doorberekenen van kosten bij een veroordeling door de

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-34145-4
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

tuchtrechter en de uitzonderingsmogelijkheden voor het betalen van griffierecht bij de tuchtrechter.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 mei 2014, nr. 2014000997, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 juli 2014, nr. W03.14.0150/II, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen over de wenselijkheid van het volledig doorberekenen en de proportionaliteit hiervan, het doorberekenen van kosten bij veroordeling door de tuchtrechter en de uitzonderingsmogelijkheden voor het griffierecht bij de tuchtrechter.

1. Wenselijkheid volledig doorberekenen kosten

Het wetsvoorstel strekt ertoe de kosten van het toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders en de kosten van tuchtrechtspraak van advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders door te berekenen aan de beroepsgroepen. De kosten van het toezicht op de advocatuur worden thans al door de beroepsorganisatie gedragen. De bedragen zullen door de beroepsorganisaties worden omgeslagen onder de leden.

Volgens de toelichting is de ratio voor het doorbelasten van de kosten van toezicht en tuchtrechtspraak tweeledig.[2] *Ten eerste hebben de beroepsbeoefenaren zelf primair voordeel van het wettelijke toezicht en de tuchtrechtspraak. Ten tweede zorgt doorbelasting van de kosten voor een financiële prikkel om toezicht en klachtprocedures efficiënter in te richten, aldus de toelichting.*

De Afdeling merkt op dat in de toelichting bij de verantwoording van de ratio van de doorberekening van kosten geen onderscheid wordt gemaakt tussen toezicht en tuchtrecht. Het is de vraag of een dergelijk onderscheid, gelet op de verschillen in aard en achtergrond van het toezicht en het tuchtrecht, niet voor de hand zou liggen. De Afdeling gaat hieronder afzonderlijk in op de doorberekening van de kosten van respectievelijk toezicht en tuchtrecht.

a. Toezicht

De vraag naar (criteria voor) de doorberekening van kosten is onderwerp geweest van het rapport Maathouden 2014.[3] *Dit rapport vormt het toetsingskader voor de doorberekening van toelatings- en handhavingskosten bij het ontwerpen van wet- en regelgeving. Uitgangspunt van dit rapport is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen moet worden gefinancierd. Uitzonderingen daarop betreffen activiteiten met een quasi-collectief karakter, waardoor sprake is van profijt voor groepen of personen: systeemprofijt of individueel toerekenbaar profijt. Er is niet alleen sprake van systeemprofijt als toezicht noodzakelijk is voor de marktordening, maar ook als handhavingsactivi-*

[2] Memorie van toelichting, Algemeen.

[3] «Maat houden. Een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten.» Rapport van de MDW-werkgroep doorberekening handhavingskosten, juni 1996. Dit rapport is geactualiseerd door de werkgroep Herziening Maat houden. Het geactualiseerde rapport van 11 april 2014 is bij brief van 7 mei 2014 aan de voorzitter van de Eerste Kamer aangeboden. Hoewel in de toelichting alleen Maat houden 1996 wordt genoemd, zal de Afdeling in dit advies Maat houden 2014 als uitgangspunt nemen.

teiten noodzakelijk zijn voor het vertrouwen in de kwaliteit van producten of dienstverlening in een specifieke sector. Dit profijt bestaat daarin dat de toegelaten partij bepaalde handelingen mag verrichten die voor anderen verboden zijn dan wel gedrag mag nalaten dat voor anderen verplicht is gesteld. Het rapport Maat houden 1996 legde ten aanzien van de doorberekening van kosten van repressieve handhaving een grote terughoudendheid aan de dag en sprak zelfs van de onwenselijkheid om kosten door te berekenen. Deze terughoudendheid hield verband met het feit dat met repressieve handhaving dusdanige algemene belangen zijn gemoeid dat deze dicht in de buurt komt van een zuiver collectief goed. Hierbij kan worden gedacht aan strafdoelen als generaal-preventieve werking, vergelding en normexpressie alsmede, meer in het algemeen, aan de notie dat handhaving van de wet in ieders belang is. Deze belangen gelden nog onverkort, maar dat laat onverlet dat de uitzonderingsmogelijkheden die bij reguliere toezichtsactiviteiten een basis kunnen vormen voor de doorberekening van toezichtskosten ook een grondslag kunnen zijn om bepaalde kosten van repressieve handhaving door te berekenen, aldus het rapport uit 2014.

De Afdeling onderkent dat de beroepsgroepen een belang hebben bij adequaat toezicht en dat zij er profijt van hebben als het vertrouwen in de sector hierdoor zou kunnen toenemen. De Afdeling wijst er evenwel op dat het toezicht zeker ook een publiek belang is. Het feit dat het hier gaat om wettelijk geregeld toezicht duidt daar al op. Het gaat om beroepsgroepen met publieke taken, die waar het de gerechtsdeurwaarders en notarissen betreft ambtshandelingen verrichten en publiekrechtelijke macht uitoefenen, in het belang van betrouwbaar rechtsverkeer. Het toezicht, eventueel door straffen te handhaven, strekt er toe in het algemeen belang de naleving van wet- en regelgeving te waarborgen. Het toezicht is gericht op bescherming van klanten van de beroepsgroepen tegen een onzorgvuldige behandeling en ter bescherming van de maatschappij tegen misbruik van de van overheidswege toegekende bevoegdheden. Het profijt van het toezicht geldt in die zin ook de maatschappij als geheel. Het «groepsprofijt» kan in die zin geen rechtvaardiging vormen voor het volledig afschaffen van de overheidsbijdrage.[4] Zowel de beroepsgroep als de staat hebben belang bij toezicht en dragen daarvoor verantwoordelijkheid. Hierbij past naar het oordeel van de Afdeling dat de beroepsgroep en de staat de kosten gemoeid met toezicht gezamenlijk dragen.

b. Tuchtrecht

In verschillende consultatiereacties is gesteld dat het tuchtrecht (tevens) een algemeen belang dient en een publiekrechtelijk karakter heeft. De toelichting vermeldt dat die stelling als zodanig niet wordt ontkend.[5] Volgens de toelichting is het versterken door het toezicht en het tuchtrecht van de kwaliteit en de integriteit van de beroepsgroepen uiteraard ook in het algemeen belang, maar primair wordt hiervan geprofiteerd door de beroepsgroep en diegenen die de bijstand van een advocaat, notaris of gerechtsdeurwaarder inroepen. Hoewel de andere met name door de beroepsgroepen voorgestane keuze eveneens verdedigbaar zou zijn, is het – mede in het licht van tekort schietende overheidsfinanciën en de lastige keuzes die in dat verband gemaakt moeten worden – dan ook niet

[4] Zie ook de adviezen van de Afdeling van 7 mei 2014 inzake het voorstel Wet kansspelen op afstand (W03.14.0047/II) en van 17 april 2014 inzake het voorstel Wet bekostiging financieel toezicht in verband met de afschaffing van de overheidsbijdrage (W06.14.0056/III).

[5] Memorie van toelichting, Algemeen, 4. Consultatie.

onredelijk om de kosten van toezicht en tuchtrecht aan de beroepsgroepen door te berekenen, aldus de toelichting.[6]

De Afdeling merkt op dat gelet op voormelde toelichting als reden voor de volledige doorberekening van de kosten van het tuchtrecht primair kostenbesparing wordt genoemd. In het licht van de in de toelichting opgenomen stelling dat ook de door de beroepsgroepen voorgestane keuze verdedigbaar is, acht de Afdeling een enkele verwijzing naar de tekort schietende overheidsfinanciën onvoldoende motivering voor een volledige doorberekening van de kosten van het tuchtrecht. Zij adviseert de afweging die aan de keuze voor deze doorberekening ten grondslag heeft gelegen nader te bezien. Daarbij merkt de Afdeling op dat in de toelichting op diverse plaatsen het rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht wordt genoemd, maar dat daarin op dit punt niet wordt ingegaan. In het rapport is het standpunt ingenomen dat de kosten voor tuchtrecht door de beroepsgroepen en de overheid gezamenlijk zouden moeten worden gedragen.[7] *In haar reactie op dit rapport heeft de regering dit standpunt gevolgd, en daarbij als uitgangspunt genomen dat de beroepsgroepen zelf zorg dragen voor de kosten van de klachtbehandeling bij de tuchtrechter in eerste aanleg en dat de staat de kosten voor hoger beroep zal betalen.*[8] *De Afdeling adviseert hier aandacht aan te besteden.*

c. Conclusie

De Afdeling adviseert in het licht van het vorenstaande het volledig afschaffen van de overheidsbijdrage aan de bekostiging van het toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders en van het tuchtrecht jegens advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders te heroverwegen.

2. Proportionaliteit volledig doorberekenen kosten

De Afdeling constateert dat de bedragen die door de individuele beroepsbeoefenaars zouden moeten worden opgebracht met name voor het notariaat en de gerechtsdeurwaarders hoog zullen zijn.[9] *Voor het notariaat wordt begroot een bedrag van € 4,7 miljoen dat moet worden omgeslagen over de thans ongeveer 3.320 leden van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), hetgeen neerkomt op een bedrag van € 1.415 euro per lid per jaar.*[10] *Voor gerechtsdeurwaarders is een bedrag begroot van ongeveer € 2 miljoen voor toezicht en tuchtrecht gezamenlijk. Op een bestand van ongeveer 955 leden van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), betekent dit € 2.094 per lid per jaar. Deze berekeningen gaan uit van alle leden van de KNB en KBvG. Daaronder vallen niet alleen de notarissen en de gerechtsdeurwaarders maar ook de kandidaat-notarissen en de toegevoegd notarissen alsmede de kandidaat-gerechtsdeurwaarders en de toegevoegd gerechtsdeurwaarders, waaronder de starters op de arbeidsmarkt en in het geval van de KBvG ook degenen die in het kader van hun studie stage lopen.*
De Afdeling merkt op dat de kosten zoals hierboven weergegeven hoog zijn, zeker nu het beroepsgroepen betreft die niet omvangrijk zijn.

---

[6] De toelichting maakt op dit punt geen onderscheid tussen toezicht en tuchtrecht. Nu de aangehaalde passages in de toelichting een reactie vormen op opmerkingen over het tuchtrecht, bespreekt de Afdeling ze ook in dat verband.

[7] Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht, rapport van de werkgroep tuchtrecht onder voorzitterschap van prof. mr. N.J.H. Huls, Den Haag, 7 december 2006, par. 2.3.

[8] TK 2007–2008, 29 279, nr. 61.

[9] Bij de advocatuur zijn de kosten beperkter omdat er een veel groter aantal personen is over wie de kosten kunnen worden omgeslagen. De kosten worden daar begroot op € 66 per advocaat.

[10] Memorie van toelichting, Algemeen, Kosten toezicht en tuchtrecht.

Mede in het licht van het gestelde onder 1 kan ook dit een reden zijn om de kosten niet volledig voor rekening te brengen van de betrokken beroepsgroepen.
De Afdeling adviseert ook gelet op het vorenstaande de wenselijkheid van het volledig doorberekenen van de kosten voor toezicht en tuchtrecht nader te bezien.

Wenselijkheid en proportionaliteit

Met de Afdeling is de regering van mening dat zowel de beroepsgroep als de staat belang hebben bij het toezicht op de advocaten, de gerechtsdeurwaarders en de notarissen en het tuchtrecht en daarvoor verantwoordelijkheid dragen. Vanuit dat opzicht adviseert de Afdeling het doorberekenen van de kosten van het toezicht jegens notarissen en gerechtsdeurwaarders en het tuchtrecht jegens advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders, te heroverwegen. De Afdeling heeft het rapport Maat houden 2014 als uitgangspunt van haar advies genomen.[11] Het rapport Maat houden is een instrument waarmee een onderbouwde afweging kan worden gemaakt of in een bepaald domein doorberekening van kosten van handhaving mogelijk en opportuun is. Tijdens de ontwikkeling van onderhavig wetsvoorstel heeft in eerste instantie het oude rapport Maat houden uit 1996[12] als toetsingskader gediend. Mede in het licht van het advies van de Afdeling zijn de uitgangspunten van onderhavig wetsvoorstel eveneens bezien in het kader van het recent verschenen rapport Maat houden 2014. Op dit punt is de memorie van toelichting aangevuld.

Het algemene uitgangspunt dat in het rapport is neergelegd, is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit algemene middelen wordt gefinancierd. Een uitzondering op dit algemene uitgangspunt is mogelijk op grond van het profijtbeginsel of het «veroorzaker betaalt»-beginsel. Ten aanzien van de doorberekening van kosten in het onderhavige wetsvoorstel speelt met name het profijtbeginsel een rol. Het «veroorzaker betaalt beginsel» ligt ten grondslag aan de eveneens in dit wetsvoorstel voorziene mogelijkheid van veroordeling van de beroepsbeoefenaar in de kosten van het geding (zie hierna).
Advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen hebben profijt van het stelsel van toezicht[13] en tuchtrecht, zoals ook de Afdeling onderkent. Risicovol gedrag van de ene dienstverlener heeft een negatieve uitstraling op de andere dienstverleners binnen de sector. Toezicht en tuchtrecht zijn dan ook noodzakelijk voor het vertrouwen in de kwaliteit van de dienstverlening.

Zoals in Maat houden 2014 is uitgewerkt, is doorberekening van de kosten gerechtvaardigd als het om een duidelijk af te bakenen groep gaat, alle leden van de groep profijt ondervinden van het toezicht en de ondertoezichtgestelden zich niet te gemakkelijk aan de groep kunnen onttrekken. Zowel de advocaten als de notarissen en gerechtsdeurwaarders zijn als groep duidelijk af te bakenen en ondervinden profijt van toezicht en tuchtrecht. Ook kunnen de advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders zich niet eenvoudig aan de groep onttrekken nu zij van rechtswege onderdeel uitmaken van de onderscheidenlijke publiekrechtelijke beroepsorganisaties en/of in hun hoedanigheid in een register staan

[11] Zie Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 24 036, nr. 407, p. 23–26, 28, 32 en 33, 43.
[12] Kamerstukken II 1995/1996, 24 063, nr. 22
[13] Volledigheidshalve moet hierbij worden opgemerkt dat het doorberekenen van de kosten van toezicht aan advocaten hier buiten beschouwing blijft, aangezien deze kosten thans reeds voor rekening van de advocatuur komen.

ingeschreven[14]. Op grond van de toepassing van het profijtbeginsel is er reden om af te wijken van het hierboven genoemde algemene uitgangspunt dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit algemene middelen wordt gefinancierd. Om tot doorberekening over te gaan dient op grond van Maat houden 2014 vervolgens te worden voldaan aan een vijftal randvoorwaarden:

– Het stelsel sluit aan bij uitgangspunten van risicogebaseerd toezicht
– De baten van doorberekening wegen op tegen de kosten
– De onafhankelijkheid van de toezichthouder is voldoende gewaarborgd
– Er is voldoende rekening gehouden met het beleid van andere toezichthouders
– Er is voorzien in een prikkel tot kosten beheersing.

Aan deze randvoorwaarden wordt voldaan. Er is voor beide beroepsgroepen – vooruitlopend op de wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet in verband met het functioneren van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, alsmede de regeling van enkele andere onderwerpen in die wet – één integraal toezichthouder: het Bureau Financieel Toezicht (BFT). Het door het BFT gehanteerde toezichtmodel is efficiënt en gebaseerd op risicoanalyse. Een lager risico op normoverschrijdend gedrag zal in die systematiek leiden tot lagere toezichtkosten. De onderscheiden beroepsgroepen zijn niet te groot en de beroepsbeoefenaren zijn verplicht lid van de onderscheiden beroepsorganisaties aan wie de kosten van het toezicht (notarissen en gerechtsdeurwaarders) en tuchtrecht (notarissen, gerechtsdeurwaarders en advocaten) door de Minister in rekening worden gebracht. Deze beroepsorganisaties kunnen deze kosten naar eigen inzicht op eenvoudige wijze over de leden omslaan. De uitvoeringslasten daarvan zijn laag. De ondertoezichtgestelden hebben langs de weg van de kostenvergoeding geen invloed op het toezichtbeleid van de toezichthouder nu het de Minister van Veiligheid en Justitie is die de budgetten vaststelt. Hiermee is de onafhankelijkheid van de toezichthouder ten opzichte van de ondertoezichtgestelden gewaarborgd. De Minister tot slot zal er – gehoord de onderscheiden beroepsgroepen – in de budgetteringssystematiek op toezien dat de kosten niet ongebreideld toenemen.

Dat het toezicht – zoals de Afdeling terecht bevestigt – eveneens profijtelijk is voor de maatschappij als geheel doet aan de mogelijkheid van het volledig doorberekenen van de kosten niet af. In Maat houden 2014 is nu juist een doordacht systeem uitgewerkt aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of de doorberekening van kosten gerechtvaardigd is, ondanks het feit dat het toezicht ook de maatschappij als geheel ten goede komt. Zoals hierboven is aangegeven past het doorberekenen van de kosten aan de advocatuur, de gerechtsdeurwaarders en het notariaat geheel binnen de kaders van het rapport Maat houden 2014.

De Afdeling wijst in haar advies voorts op het rapport «Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht» uit 2006 en het op basis daarvan door de regering gedane voorstel om de beroepsgroepen zelf zorg te laten dragen voor de kosten van klachtbehandeling bij de tuchtrechter in eerste aanleg en de staat voor de kosten in hoger beroep[15]. In reactie hierop zij benadrukt dat de toenmalige regering het al principieel gewenst achtte

---

[14] Voor advocaten en notarissen geldt op grond van de Advocatenwet respectievelijk de Wet op het notarisambt al de verplichting zich in te schrijven in een register. Voor gerechtsdeurwaarders wordt dit voorgesteld in het wetsvoorstel tot wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet in verband met de evaluatie van het functioneren van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, alsmede de regeling van enkele andere onderwerpen in die wet (34 047).

[15] Rapport van de werkgroep tuchtrecht onder voorzitterschap van prof. Mr. N.J,H. Huls, Den Haag, 7 december 2006, par 2.3, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 48 en Kamerstukken II, 2007/08, 29 279, nr. 61.

dat een beroepsgroep een bijdrage levert aan de kosten van de eigen tuchtrechtspraak. Het tuchtrecht dient immers ter bewaking van het goed functioneren van de beroepsgroepen en daardoor hebben de beroepsgroepen een direct belang bij het eigen tuchtrecht als sluitstuk van het kwaliteitsbewakingssysteem van de beroepsgroep. Het laten betalen van de tuchtrechtspraak door de beroepsgroep is een duidelijke prikkel om door (preventief) kwaliteitsbeleid, een goede klachtenregeling en goed toezicht het aantal tuchtklachten beperkt te houden, zodat de tuchtrechter zo effectief mogelijk wordt ingezet op zaken die ook daadwerkelijk bij hem thuis horen. De toenmalige regering heeft destijds weliswaar het voorstel gedaan om in beginsel alleen de kosten van de eerste aanleg in rekening te brengen bij de beroepsgroep, maar heeft daarbij niet de mogelijkheid uitgesloten om tot een andere verdeling van de financiële verantwoordelijkheid te komen. In het licht van het bovenstaande wordt daar met het wetsvoorstel doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen een andere invulling aan gegeven. Deze opmerking van de Afdeling heeft aanleiding gegeven het algemeen deel van de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

De Afdeling geeft aan dat de bij de beroepsgroepen in rekening te brengen kosten hoog zullen zijn, zeker nu het beroepsgroepen betreft die in omvang niet groot zijn. Opgemerkt moet worden dat de hoogte van de bij de beroepsgroepen, met name bij het notariaat en de gerechtsdeurwaarderij, in rekening te brengen kosten op enige punten nuancering behoeft. Voor wat betreft de totale omzet in verhouding tot de door te berekenen kosten wordt het volgende opgemerkt. In 2013 realiseerde het notariaat (de interdisciplinair samengestelde kantoren niet inbegrepen) en de gerechtsdeurwaarderij een totale omzet van afgerond 543 miljoen respectievelijk 444 miljoen euro. De door te berekenen kosten aan deze beroepsgroepen worden begroot op totaal 4,7 respectievelijk 2,1 miljoen euro (inclusief toekomstig integraal toezicht). Afgezet tegen de gerealiseerde omzetten zijn deze kosten niet hoog te noemen, er nog van afgezien dat beroepsbeoefenaren deze kosten wellicht zullen willen doorberekenen.
Voorts is bij de door te berekenen kosten geen rekening gehouden met de kostendrukkende maatregelen (bijvoorbeeld kostenveroordeling van de beklaagde beroepsbeoefenaar) die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. De mogelijkheid van kostenveroordeling brengt mee dat de kosten van het tuchtrecht zoveel mogelijk kunnen neerslaan bij de beroepsbeoefenaar die deze kosten veroorzaakt heeft.

3. Doorberekenen van kosten bij veroordeling door de tuchtrechter

Het voorstel voorziet erin dat ingeval de beklaagde beroepsbeoefenaar tuchtrechtelijk wordt veroordeeld en hem een maatregel wordt opgelegd, de tuchtrechter tevens een uitspraak doet over de doorberekening van kosten die in het kader van het tuchtgeding zijn gemaakt door de tuchtrechter in de procedure tegen de betrokken beroepsbeoefenaar.[16] *Volgens de toelichting wordt met «overige kosten» gedoeld op de kosten die het tuchtcollege heeft moeten maken. Het ligt voor de hand dat tuchtrechters net als in het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht, tot een systeem zullen komen op grond waarvan per geval de kostenveroordeling wordt vastgesteld. Hierdoor wordt voor klagers en de beroepsbeoefenaren voorspelbaar op welke wijze de tuchtrechter bij een kostenveroordeling zal oordelen, aldus de toelichting.*[17]

[16] Artikel III onderdeel F (artikel 103b Wet op het Notarisambt), artikel I onderdeel G (artikel 48ac Advocatenwet) en artikel II onderdeel D (artikel 43a Gerechtsdeurwaarderswet).
[17] Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, Onderdeel F (artikelen 103b en 103c Wet op het Notarisambt).

De Afdeling stelt vast dat, ook met vorenstaande toelichting naar aanleiding van de door de KNB en de Raad voor de Rechtspraak gevraagde verduidelijking, nog immer niet helder is wat met de «overige kosten» wordt bedoeld. Niet duidelijk is welke kosten hier wel of niet onder mogen worden gerekend. Allereerst merkt de Afdeling op dat de in de toelichting bedoelde kostenveroordeling in het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht veroordelingen in de kosten van de wederpartij zijn en niet in de kosten van de staat (daarvoor dient het griffierecht). Daarnaast is niet duidelijk of het alleen gaat om kosten als die van getuigenverhoor, dan wel of ook aan de kosten voor de inzet van de leden van het tuchtrechtelijk college zelf moet worden gedacht. De tekst en de toelichting sluiten dat laatste niet uit. Voorts ontbreekt een indicatie van de verwachte hoogte van deze kosten.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Doorberekenen kosten bij veroordeling door de tuchtrechter

Op grond van het wetsvoorstel kunnen de kosten die in het kader van een tuchtgeding zijn gemaakt worden doorberekend aan de door de tuchtrechter veroordeelde beroepsbeoefenaar[18]. De Afdeling heeft geen principiële bezwaren tegen deze, op het «veroorzaker betaalt» beginsel gebaseerde bepalingen. Aan het verzoek van de Afdeling om in de memorie van toelichting te verduidelijken wat onder «overige kosten» verstaan wordt, is tegemoet gekomen, Met «overige kosten» wordt bedoeld de kosten van het tuchtgeding niet zijnde de door de klager gemaakte kosten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de kosten van de tuchtrechters, maar ook de kosten voor de ondersteuning en huisvesting. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat de opbrengst van deze kostenveroordeling in mindering gebracht wordt op de aan de beroepsgroepen in rekening te brengen kosten van het tuchtrecht.

De in het kader van de proceskostenveroordeling gemaakte verwijzing in de memorie van toelichting naar het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht is slechts bedoeld om aan te geven dat het voor de hand ligt om ook bij het tuchtprocesrecht tot een systeem te komen op grond waarvan de kostenveroordeling – zowel betrekking hebbende op de kosten van de klager als op de overige kosten – forfaitair kan worden vastgesteld.

4. Uitzonderingsmogelijkheden griffierecht bij de tuchtrechter

Het voorstel voorziet in het heffen van een griffierecht van € 50 bij het indienen van een klacht bij de tuchtrechter.[19] Dit bedrag wordt vergoed wanneer de klacht gegrond wordt verklaard.

De Afdeling merkt op dat in het voorstel geen uitzonderingsmogelijkheden zijn opgenomen voor situaties waarin het problematisch is voor degenen die een klacht willen indienen om griffierecht te betalen. In de toelichting bij de wijziging van de Advocatenwet wordt gesteld dat in dergelijke gevallen de klacht bij de deken kan worden gemeld, die de klacht dan zelf aanhangig kan maken. In dat geval is geen griffierecht verschuldigd.[20] De Afdeling merkt allereerst op dat dit op gespannen voet

---

[18] Artikel I, onderdeel F, (artikel 48ac Advocatenwet), artikel II, onderdeel D, (artikel 43a Gerechtsdeurwaarderswet), Artikel III onderdeel F, (artikel 103b Wet op het notarisambt).

[19] Artikel I Onderdeel D (artikel 46ca Advocatenwet), artikel II Onderdeel B, (artikel 37 Gerechtsdeurwaarderswet) en artikel III Onderdeel D (artikel 99 Wet op het Notarisambt).

[20] Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel I, Onderdeel D (artikel 46ca Advocatenwet).

staat met de tekst van het voorgestelde artikel 46ca, derde lid, van de Advocatenwet, waarin is bepaald dat indien het griffierecht niet binnen de in het tweede lid bedoelde termijn is bijgeschreven op het daartoe bekend gemaakte bankrekeningnummer, de deken de klacht niet ter kennis van de raad van discipline brengt. Daarnaast constateert de Afdeling dat het voorstel en de toelichting aldus enerzijds onvoldoende zekerheid bieden en anderzijds onduidelijkheid kunnen oproepen, door niet nader aan te geven onder welke omstandigheden de deken van voormelde mogelijkheid gebruik zou kunnen maken.
Voorts merkt de Afdeling op dat bij de onderdelen van het voorstel die voorzien in invoering van het griffierecht bij de tuchtrechter voor klachten jegens deurwaarders en notarissen geen melding wordt gemaakt van een uitzonderingsmogelijkheid. De Afdeling acht het bestaan van een dergelijke mogelijkheid van belang. Met name wanneer het gaat om klachten tegen deurwaarders zullen relatief vaker personen in financieel lastige situaties betrokken zijn.
De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Uitzonderingsmogelijkheden griffierecht bij de tuchtrechter

De Afdeling merkt terecht op dat in het voorstel geen uitzonderingsmogelijkheden zijn opgenomen voor situaties waarin het problematisch is voor degenen die een klacht willen indienen om griffierecht te betalen.
In dat verband zij opgemerkt dat klagers zich in eerste instantie met hun klacht wenden tot de beroepsbeoefenaar zelf om te komen tot een minnelijke oplossing. Mocht dit contact niet leiden tot een voor de klager bevredigende oplossing, dan kan de klager zich ook wenden tot in geval van de advocatuur, de deken van de orde van advocaten in het arrondissement, en in geval van het notariaat en de gerechtsdeurwaarderij tot de betreffende beroepsorganisatie. Deze instanties kunnen – bijvoorbeeld via bemiddeling – trachten te ondersteunen bij het komen tot een minnelijke oplossing indien de aard van de klacht zich daartoe leent.
Mocht ook dit niet leiden tot het gewenste resultaat kan de klager een tuchtklacht bij de tuchtrechter indienen. Hiervoor is de klager een relatief laag griffierecht van € 50 verschuldigd, welk bedrag, zoals ook de Afdeling constateert, wordt vergoed indien de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard. Voor die gevallen waar de hoogte van het griffierecht een drempel vormt om een klacht in te dienen, bestaat er, zoals in de memorie van toelichting uiteen is gezet, bij de advocatuur de mogelijkheid dat de deken de klacht overneemt en als dekenklacht bij het tuchtcollege aanhangig maakt. Een soortgelijke mogelijkheid is ook bij de andere beroepsgroepen aanwezig. Ook de KBvG en de KNB als publiekrechtelijke beroepsorganisatie, maar ook het BFT als (integraal) toezichthouder kunnen klachten bij de tuchtrechter indienen en dus in bijzondere gevallen (individuele) klachten van klagers overnemen en aan de tuchtrechter voorleggen. Ook in deze gevallen behoeft geen griffierecht betaald te worden. Op dit punt is, naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling, de memorie van toelichting aangevuld.

In het kader van het griffierecht geeft de Afdeling voorts aan dat het niet verschuldigd zijn van griffierecht op gespannen voet staat met de tekst van het voorgestelde artikel 46ca, derde lid[21] waarin aan het verschuldigd zijn van het griffierecht een termijn verbonden wordt. Nu artikel 46ca, vijfde lid, bepaalt dat in het geval de deken de klacht indient er geen

[21] De inwerkingtreding van de bepalingen van de Wet positie en toezicht advocatuur op 1 januari 2015 hebben tot gevolg gehad dat artikel 46ca van de Advocatenwet thans genummerd is: artikel 46e.

griffierecht wordt geheven is artikel 46ca, derde lid, in dat geval niet van toepassing.

De inwerkingtreding[22] van de wet tot aanpassing van de Advocatenwet en enige andere wetten in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde en herziening van het toezicht op advocaten (Wet positie en toezicht advocatuur) heeft geleid tot aanpassing van artikel I van onderhavig wetsvoorstel. Hiermee is tegemoet gekomen aan de redactionele opmerking van de Afdeling.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel enkele samenloopbepalingen op te nemen in verband met twee aanhangige wetsvoorstellen[23] alsmede enkele tekstuele verbeteringen aan te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend vicepresident van de Raad van State,
J.G.C. Wiebenga

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

[22] Met uitzondering van artikel I, onderdeel R, treedt de Wet positie en toezicht advocatuur op 1 januari 2015 in werking, zie Stb. 2014, 354 en Stb. 2014, 429.

[23] De bepalingen zien op de samenloop met het wetsvoorstel tot wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet in verband met de evaluatie van het functioneren van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, alsmede de regeling van enkele andere onderwerpen in die wet (34 047) en het voorstel van wet van het lid van der Steur tot het stellen van regels omtrent de registratie en de bevordering van de kwaliteit van mediators (Wet registermediator) (33 722).

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.14.0150/II

– In het voorstel aangeven welke bepalingen die een wijziging van de Advocatenwet omvatten en die ook al zijn opgenomen in het voorstel Wet positie en toezicht advocatuur[24] zullen komen te vervallen indien dat voorstel tot wet wordt verheven. Daarbij tevens verduidelijken op welke onderdelen ten opzichte van dat wetsvoorstel nieuwe wijzigingen worden beoogd.

[24] Thans aanhangig bij de Eerste Kamer, EK 2013–2014, 32 382, A.